ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XV/XVI, 4 SECTIO H 1981/82

Zakład Ekonomii Politycznej
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Bogumiła MUCHA-LESZKO

Powstanie i ewolucja polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej

Возникновение и эволюция региональной политики в США

The Rise and Evolution of Regional Policy in the United States

OGÓLNE PRZYCZYNY POWSTANIA POLITYKI REGIONALNEJ W KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH

Polityka regionalna, rozumiana jako proces kształtowania określonych proporcji terytorialnych w gospodarce narodowej, powstała w Związku Radzieckim. Zasadniczą cechą tej polityki jest to, że stanowi ona integralną część planowego systemu kierowania rozwojem społeczno-gospodarczym kraju. Jako naczelną zasadę jej realizacji przyjęto dążenie do racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych. Przewodniczący planu GOELRO, G. M. Krzyżanowski, sformułował zasadę racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych jako potrzebę osiągania najwyższych efektów przy jak najniższych nakładach pracy. [1] Zasadniczym instrumentem w realizacji polityki regionalnej w ZSRR stały się centralnie zarządzane inwestycje, a więc środki oddziaływania bezpośredniego.

W krajach kapitalistycznych polityka regionalna zaczęła rozwijać się w latach trzydziestych bieżącego stulecia, czyli około 10 lat później niż w ZSRR, i posiada zupełnie odmienną genezę. Ogólną i zasadniczą przyczynę konieczności regulowania problemów rozwoju gospodarczego, w tym również i struktury terytorialnej, stanowiły narastające dysproporcje, które były konsekwencją wolnej gry sił rynkowych, co według G.

[1] I. I. Biełousow: *Osnowy uczenija ob ekonomiczeskom rajonirowanii*, izd. Moskowskogo Uniwiersitieta, Moskwa 1976, s. 103.

Myrdala prowadzi do wzrostu dysproporcji międzyregionalnych. [2] Proces kumulatywnego rozwoju powoduje, że wraz z ekspansją działalności produkcyjnej powstają w regionie usługi, jak: sieć handlowa, instytucje bankowe i ubezpieczeniowe oraz te rodzaje usług, które nie są z produkcją bezpośrednio związane, tzn. instytucje kulturalne, naukowe, szkolnictwo i służba zdrowia. Wzrost aktywności ekonomicznej i socjalnej regionu implikuje również rozwój sieci transportowej. Mechanizm wywołujący rozwój infrastruktury ekonomicznej i socjalnej w regionach dobrze prosperujących nie działa w takim samym stopniu w regionach słabo rozwiniętych, w których z reguły potrzeby, szczególnie w zakresie infrastruktury socjalnej są większe niż w regionach rozwiniętych, co jest konsekwencją niższego standardu życia. Całokształt tych zjawisk sprawia, że przy braku działań stymulacyjnych w regionach opóźnionych w rozwoju różnice struktury przestrzennej pogłębiają się.

Podobne stanowisko jak G. Myrdal zajmuje angielski ekonomista G. Hallett. Twierdzi on jednakże, iż teza o pogłębieniu się różnic między regionami pod wpływem kumulatywnego rozwoju jest bardziej charakterystyczna dla krajów słabo rozwiniętych. [3] Wymieniony autor nie wnosi jednak nic nowego do badanego zagadnienia, ponieważ stwierdza to bardzo jednoznacznie sam G. Myrdal: „1) regionalne dysproporcje są znacznie większe w krajach słabiej rozwiniętych, 2) podczas gdy, w krajach rozwiniętych (bogatszych) mają tendencję do zmniejszania się, to w krajach słabo rozwiniętych przeciwnie — powiększają się". [4] Niemniej jednak samoczynny proces zmniejszania się różnic międzyregionalnych w wyniku oddziaływania obszarów o najwyższym poziomie rozwoju okazał się w praktyce gospodarczej bez większego znaczenia. Na początku XX w. również w wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych (szczególnie większych) pojawiły się regiony o nadmiernej koncentracji przemysłu i regiony słabo uprzemysłowione.

Rozwojowi przemysłu towarzyszyło zjawisko urbanizacji. Najwcześniej wystąpiło ono w Anglii i Francji, a Londyn i Paryż wraz z przyległymi obszarami utworzyły największe aglomeracje przemysłowe w swoich krajach. [5] W Stanach Zjednoczonych najszybsze tempo urbani-

---

[2] G. Myrdal: *Rich Lands and Poor — the Road to World Prosperity*, Harper and Brothers Publishers, b. m. 1957, s. 26.

[3] G. Hallett: *The Political Economy of Regional Policy* [w:] *Regional Policy for Ever, The Institute of Economic Affairs*, Lodyn 1973, s. 6—7.

[4] Myrdal: *Rich Lands and Poor...*, s. 39.

[5] Już w r. 1871 np. wielki Londyn liczył 3890 tys. mieszkańców, a druga co do wielkości aglomeracja przemysłowa South-East-Lancashire liczyła 1386 tys. W 1901 r. analogiczne dane wynosiły: 6586 tys. dla Londynu i 2117 tys. dla Lancashire. W 1931 r. — 8216 tys. dla Londynu i 2427 dla Lancashire. Dane te świadczą o dynamicznym rozwoju Londynu, który w 1931 r. koncentrował ponad 1/4 z ogól-

zacji przypada na okres 1900—1920. W 1920 r. z ogólnej liczby ludności USA 51,2% mieszkało na obszarach zurbanizowanych.[6] Największymi centrami urbanistycznymi stały się Nowy Jork i Chicago, w których w r. 1930 mieszkał co 12 obywatel Stanów Zjednoczonych.[7]

Proces urbanizacji spowodował równocześnie powstanie szeregu nowych problemów w rejonie wielkich miast, jak: wysokie ceny ziemi, zwiększone zapotrzebowanie na mieszkania, długie dojazdy do pracy, nasilenie ruchu (korki uliczne) itp. Ponadto wzrosło zapotrzebowanie na usługi publiczne. Rozwój przemysłu i urbanizacji jeszcze wyraźniej zaakcentował dysproporcje struktury terytorialnej gospodarki wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Szybko rozwijające się aglomeracje miejskie potęgowały różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów.

Jednakże bezpośrednią przyczyną podjęcia pierwszych akcji stymulujących rozwój regionów zacofanych było przełomowe zjawisko w dziejach systemu kapitalistycznego — wielki światowy kryzys lat 1929—1933. Głęboka recesja spowodowała konieczność aktywnego udziału państwa w likwidacji wysokiego bezrobocia i ożywienia popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. Skutki kryzysu w największym stopniu odczuły regiony słabo rozwinięte, gdzie spadek produkcji i stopa bezrobocia były największe. W Stanach Zjednoczonych przede wszsytkim były to regiony tzw. czarnego Południa, w Wielkiej Brytanii: Walia, Szkocja i Północna Irlandia, we Włoszech — Mezzogiorno (południe). Największe potrzeby w zakresie ożywienia koniunktury i zmniejszenia wyjątkowo wysokiego bezrobocia występowały w regionach ekonomicznie najsłabiej rozwiniętych. W związku z tym rządy poszczególnych państw skoncentrowały szczególną uwagę na aktywizacji gospodarczej tych właśnie obszarów.

Podstawowe znaczenie w początkowej fazie rozwoju interwencjonizmu państwowego i łagodzenia dysproporcji międzyregionalnych odegrały inwestycje publiczne. Paradoksem jest, że Stany Zjednoczone — kraj, w którym powstał interwencjonizm państwowy, jak również kraj, w którym problemy regionalne występowały i występują z największą ostrością, nie wyróżniają się wśród wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych pod względem realizacji polityki regionalnej.[8] Większe osiągnięcia

nej liczby ludności miejskiej Anglii i Walii. Por. *British Economy and Society 1870—1970*, Oxford University Press, Oxford 1972, s. 378—379.

[6] M. J. Emerson, F. Ch. Lamphear: *Urban and Regional Economics*, Allyn and Bacon, Boston 1975, s. 183.

[7] T. Muller: *Urban Growth and Decline*, "Challenge", May/June 1976, s. 13.

[8] Por. M. Chisholm: *Resources for Britain's Futures*, Barnes and Noble Publishers, Nowy Jork 1972, s. 13; A. Shonfield: *Modern Capitalism*, Oxford University Press, Londyn, Nowy Jork, Toronto 1967, s. 309; J. Friedman: *The Concept of a Planning Region — The Evolution of an Idea in the United States* [w:]

w tej dziedzinie mają kraje Europy Zachodniej, a w szczególności Wielka Brytania i Francja. Osiągnięcia te są rezultatem polityki regionalnej rządów poszczególnych krajów oraz efektem wspólnych działań w ramach EWG.

ETAPY POLITYKI REGIONALNEJ W STANACH ZJEDNOCZONYCH

Polityka regionalna w Stanach Zjednoczonych powstała na początku lat trzydziestych bieżącego stulecia jako forma interwencjonizmu państwowego.[9] W programie New Deal problemom regionalnym nadano rangę zadań pierwszoplanowych. Zadecydowała o tym ówczesna sytuacja społeczno-ekonomiczna poszczególnych stanów. Głęboka recesja gospodarcza lat 1929—1933 w największym stopniu dotknęła stany najsłabiej rozwinięte (przede wszystkim rolnicze stany tzw. czarnego Południa). Największy spadek produkcji i najwyższy poziom bezrobocia obszarów słabiej rozwiniętych sprawiły, że większość środków państwowej akcji na-

---

J. Friedman, W. Alonso: *Regional Development and Planning: A. Reader*, Cambridge MIT Press, Cambridge 1964, s. 497—498.

[9] Pierwsze próby o charakterze akcji regionalnych podejmowane były znacznie wcześniej, bo już na początku w. XIX. Pierwszy etap tych prób stanowią lata 1800—1830, kiedy dyskutowany był ogólnokrajowy program rozwoju infrastruktury ekonomicznej. Projekt rozwoju dróg i kanałów (Report on Roads and Canals) na polecenie prezydenta Jeffersona przedstawiony został w r. 1807 przez Alberta Gallatina. Autor proponował stworzenie ogólnokrajowego systemu transportowego, który zintegrowałby poszczególne obszary kraju w ekonomiczną całość. Jednakże ani projekt A. Gallantina, ani też następny, przedstawiony Kongresowi w r. 1819 przez Johna C. Calhouna, nie zostały zrealizowane do r. 1830. Przyczyną była różnica zdań w dwu zasadniczych kwestiach. Pierwszą i główną był problem, czy realizacja takiego programu powinna znaleźć się w gestii rządu federalnego? Oponenci byli zdania, że jego realizacją winny zająć się stany i prywatni przedsiębiorcy. Drugim problemem, którego nie rozwiązano, była zasada rozdziału środków na ten cel pomiędzy regiony. Pojawiły się dwa stanowiska: A. Gallantin i J. Calhoun uważali, że przydział środków poszczególnym regionom powinien odbywać się na zasadzie największych korzyści ekonomicznych z punktu widzenia gospodarki jako całości. Przeciwnicy tej zasady proponowali równy podział pomiędzy poszczególne stany. Drugi etap akcji regionalnych rozpoczął się w połowie XIX w., a głównym ich celem było tworzenie korzystnych warunków dla osadnictwa na terytoriach tzw. Dalekiego Zachodu. Na początku w. XX zatwierdzony został program ogólnokrajowej sieci dróg (Federal Highway Act of 1916). Próby działań podejmowane w w. XIX i na początku w. XX, mimo iż zawierały pewne elementy polityki regionalnej, nie kwalifikują się jeszcze do miana etapu w polityce regionalnej Stanów Zjednoczonych, głównie ze względu na niewielkie znaczenie w praktyce gospodarczej (por. C. H. Martin, R. A. Leone: *Local Economic Development*, Lexington Books D.C. Heath Company, Massachusetts 1977, s. 3—12.

kręcania koniunktury skierowanych zostało do tych regionów. [10] W czerwcu 1938 r. z inicjatywy prezydenta F. D. Roosevelta zorganizowana została konferencja poświęcona problemom rozwoju Południa (Conference on Economic Conditions in the South). W liście do uczestników konferencji prezydent F. D. Roosevelt określił problem rozwoju Południa jako najważniejsze zadanie w realizacji polityki gospodarczej kraju. [11]

Działania zmierzające do łagodzenia dysproporcji w strukturze przestrzennej gospodarki USA, podjęte w ramach realizacji programu New Deal, stanowią I etap polityki regionalnej tego kraju. Zakres przedmiotowy polityki regionalnej lat trzydziestych był niewielki. Zasadnicze znaczenie miały inwestycje publiczne w dziedzinie infrastruktury, wśród których za najważniejszą uznano budowę urządzeń wodno-energetycznych. W 1933 r. utworzona została specjalna instytucja rządu federalnego PWA (Public Works Administration), której powierzono opracowanie programu inwestycji publicznych. [12] Niemniej jednak największą rolę w polityce regionalnej USA lat trzydziestych, jak również w całej jej historii odegrała utworzona w r. 1933 państwowa korporacja TVA (Tennessee Valley Authority). Była to pierwsza instytucja publiczna, której zadaniem była aktywizacja regionu wyznaczonego przez dorzecze rzeki Tennessee. Kryterium delimitacji stał się więc czynnik fizjograficzny — zasoby wodne, a celem działalności TVA było uregulowanie stosunków wodnych i stworzenie systemu energetycznego w Dolinie Tennessee. Tennessee Valley Authority odegrała pionierską rolę w tworzeniu infrastruktury w regionie. [13]

Po drugiej wojnie światowej, kiedy w Europie nastąpił dalszy wzrost gospodarczej aktywności rządów państw kapitalistycznych, w Stanach Zjednoczonych udział państwa w życiu społeczno-gospodarczym maleje. Oznaczało to równocześnie zahamowanie rozwoju polityki regionalnej. Następcy prezydenta F. D. Roosevelta — H. Truman i D. D. Eisenhower nie rozwijali polityki interwencjonizmu państwowego, a Eisenhower był nawet jej przeciwnikiem. Okres administracji H. Trumana i D. D. Eisenhowera, przypadający na drugą połowę lat czterdziestych i lata pięć-

[10] Por. J. G. Maddox: *The Advancing South. Manpower Prospects and Problems*, The Twentieth Century Found, Nowy Jork 1967, s. 19. H. W. Odum: *The Way of the South, Toward the Regional Balance of America*, The Macmillan Company, Nowy Jork 1947, s. 230—231, 256. *Essays in Southern Economic Development*, edited by Melvin L. Greenhut and W. Tate Whitman, The University of North Carolina Press 1964, s. 10.

[11] *Report to the President on the Economic Conditions of the South National Emergency Committee*, Waszyngton 1938, s. 1.

[12] Public Work Administration powstała na miejsce utworzonego w r. 1931 Federal Employment Stabilization Board.

[13] TVA jest pierwszą autonomiczną instytucją regionalną utworzoną w USA, ale jak dotąd jedyną o tym charakterze.

dziesiąte, można wyodrębnić jako kolejny, II etap w rozwoju polityki regionalnej w USA. Etap ten charakteryzuje się stagnacją polityki regionalnej. Nie znaczy to, że nie zauważano w ogóle problemów regionalnych w gospodarce kraju. Zwolennikiem pomocy dla regionów słabo rozwiniętych był senator stanu Illinois, P. H. Douglas. W 1955 r. przedstawił on projekt takiej pomocy, który stał się tylko przedmiotem kontrowersji w Kongresie.

Istotne zmiany w rozwoju polityki regionalnej rozpoczynają się w Stanach Zjednoczonych wraz z rządami prezydenta J. F. Kennedy'ego. Dlatego uzasadnione wydaje się wyodrębnienie z początkiem lat sześćdziesiątych III etapu. W 1961 r. utworzona została specjalna instytucja rządu federalnego ARA (Area Redevelopment Administration), której zadaniem była organizacja pomocy dla regionów o niskim poziomie rozwoju i wysokiej stopie bezrobocia. W 1965 r. na miejsce Area Redevelopment Administration, która była agencją Departamentu Handlu (U.S. Department of Commerce), powołana została samodzielna instytucja rządu federalnego EDA (Economic Development Administration). Powołanie samodzielnej jednostki organizacyjnej związane było ze zwiększeniem zakresu pomocy dla regionów opóźnionych w rozwoju.

Po r. 1965 powstają kolejne instytucje regionalne, współpracujące z władzami federalnymi, ale tworzone dla określonych obszarów. Pierwszą federalno-stanową organizacją, powołaną dla aktywizowania rozwoju regionu była Appalachian Regional Commission (1965 r.). Powołanie tej Komisji ma związek z kampanią wyborczą J. F. Kennedy'ego, który w rewanżu za poparcie uzyskane od stanów regionu Appalachian zaakceptował utworzenie organizacji regionalnej. Po utworzeniu tej Komisji senatorowie z innych regionów przedstawili w Kongresie propozycje zorganizowania analogicznych instytucji. W rezultacie tego powstały kolejne multistanowe komisje. W 1966 r. Kongres zatwierdził utworzenie komisji dla następujących regionów: New England, Four Corners, Coastal Plains, Ozarks i Upper Great Lakes.

Na początku lat siedemdziesiątych utworzone zostały komisje regionalne dla obszarów północno- i południowo-zachodnich USA: Old West Regional Commission, Southwest Border Regional Commission oraz Pacific Northwest Regional Commission. W ten sposób instytucje regionalne objęły swoim zasięgiem wybrane obszary całego kraju. Podstawę prawną działalności funkcjonujących komisji regionalnych stanowi ustawa *Title V of the Public Works and Economic Development Act of 1965*. Na mocy tej ustawy ukształtowały się w USA regiony planowania. Ustawa ta zawiera również szczegółowe kryteria delimitacji regionów. Ogólna zasada tworzenia tych regionów mówi, że powinny to być obszary jednorodne pod względem geograficznym, kulturowym, historycznym i ekonomicz-

nym, za wyjątkiem Alaski, Hawai, Puerto Rico, Wysp Virgin oraz Kalifornii i Texasu. Ponadto mają to być regiony uznane jako słabo rozwinięte, bądź o regresywnym charakterze rozwoju i z tych powodów wymagające pomocy. Zaliczenie poszczególnych obszarów do regionów potrzebujących pomocy odbywa się na podstawie określonych w ustawie kryteriów szczegółowych:

1) stały wyższy poziom bezrobocia od średniego krajowego,

2) niższy średni poziom dochodów na rodzinę od średnich krajowych,

3) niższy od średniego krajowego poziom warunków mieszkaniowych, ochrony zdrowia i rozwoju szkolnictwa,

4) dominujące znaczenie jednej lub dwu gałęzi przemysłu, których rozwój wykazuje stałą tendencję spadkową,

5) wysoki poziom emigracji siły roboczej i odpływu kapitału,

6) obszary, na które niekorzystnie wpłynęły przeobrażenia techniczne,

7) obszary, na które niekorzystnie wpłynęły zmiany w produkcji zbrojeniowej,

8) obszary o niższym tempie wzrostu od średniego krajowego. [14]

Podstawowe zadanie komisji regionalnych — to planowanie rozwoju regionów i oddziaływanie za pomocą środków bezpośrednich (inwestycje publiczne) i pośrednich, jak polityka fiskalna i finansowa — celem poprawy sytuacji ekonomicznej i społecznej w regionach i złagodzenia różnic w poziomie życia ludności.

Cechy polityki regionalnej ma również nadzorowana przez rząd federalny działalność w dziedzinie racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych. Wprawdzie, jak już wspomniano, odpowiednie inwestycje w tej dziedzinie zostały podjęte już w latach trzydziestych, ale wzrost ich zakresu, jak też rozwój kompleksowego planowania na tym odcinku ma miejsce przede wszystkim od lat sześćdziesiątych.

Analizując rozwój polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych nietrudno zauważyć, że zakres i tempo tego rozwoju są zróżnicowane. Na tej zasadzie wyodrębnione zostały trzy jego etapy:

1) lata trzydzieste — I etap,

2) lata czterdzieste i pięćdziesiąte — II etap,

3) lata sześćdziesiąte i siedemdziesiąte — III etap.

Kształtowanie się tych etapów ma ścisły związek z okresem rządów poszczególnych prezydentów. Rozwój polityki regionalnej w latach trzydziestych miał mecenasa w osobie samego prezydenta F. D. Roosevelta. Wybuch II wojny światowej sprawił, że sprawy międzynarodowe stały się ważniejsze od problemów polityki wewnętrznej. Natomiast prezydent D. D. Eisenhower nie tylko nie popierał rozwoju polityki regionalnej,

[14] Ammendments to *Title V* — Regional Action Planning Commission sec. 501.

a nawet był jej przeciwnikiem, nazywając Tennessee Valley Authority czołgającym się socjalizmem (creeping socialism). [15] Powrót do realizacji idei F. D. Roosevelta nastąpił po objęciu rządów przez J. F. Kennedy'ego. Od tego czasu następuje systematyczny wzrost znaczenia polityki regionalnej, chociaż prezydent R. Nixon wystąpił z propozycją zaprzestania przydziału środków na ten cel z budżetu federalnego, uważając, że działalność ta powinna być finansowana z budżetów stanowych. [16] Ostatecznie jednak środki zostały przyznane, a następcy R. Nixona przejawiają pozytywny stosunek do spraw rozwoju polityki regionalnej. Przytoczone fakty świadczą o tym, że rola i zakres polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych uzależnione są przede wszystkim od zmian w administracji rządu federalnego.

INSTYTUCJE REALIZUJĄCE POLITYKĘ REGIONALNĄ

W Stanach Zjednoczonych, jak w żadnym innym kraju istnieje niezliczona ilość różnorodnych organizacji regionalnych: od federalnych, federalno-stanowych, międzystanowych, stanowych do lokalnych. Są to zarówno instytucje publiczne, jak i towarzystwa prywatne. Ralph R. Widner w referacie przedstawionym na konferencji regionalnej w Charleston w październiku 1977 r. określił, że w USA działa około 200 federalno-stanowych i międzystanowych organizacji regionalnych i prawie 18 000 organizacji lokalnych. [17] W tej sytuacji niektóre obszary znajdują się w zasięgu działania kilku organizacji. Polityka regionalna w skali krajowej realizowana jest przez instytucje rządu federalnego, bądź federalno-stanowe. Jednak i tego typu organizacji jest wiele, o czym mówi przytoczona ich liczba. Cytowana już Martha Derthick z Brookings Institution twierdzi, że obecna struktura organizacji regionalnych w USA jest improwizacją, anomalią i eksperymentem. [18] Stwierdzenie to właściwie oddaje, co się dzieje w praktyce i nie jest to pogląd odosobniony. [19] W samej

---

[15] N. Wengert: *The Politics of Water Resource Development as Exemplified by TVA* [w:] *The Economic Impact of TVA* by J. R. Moore, The University of Tennessee Press, Knoxville 1967, s. 72.

[16] M. Derthick: *Between State and Nation, Regional Organizations of the United States*, The Brookings Institution Washington D.C., 1974, s. 4.

[17] R. R. Widner: *Regionalism, the States, and National Development.* A Discussion Paper for the Appalachian Regional Conference on Balanced National Growth and Development, "Charleston West Virginia", October 27—30 1977, s. 21.

[18] Derthick: *Between State...*, s. 4.

[19] *Multistate Institutions and Regional Growth:* Draft Background Paper by Staff of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations, for White House Conference on Balanced National Growth and Economic Development, October 1977, s. 1—2; M. R. Levin: *The Big Regions*, "Journal of the American Institute of Planners" 24 March 1968, s. 66—79. D. B. Walker: *Interstate Regional In-*

tylko Nowej Anglii (New England) działa 6 organizacji regionalnych — federalno-stanowych, bądź międzystanowych. Zgodnie z uchwałą *Title V* z 1965 r. w regionie New England prowadzi działalność The New England Regional Commission. W 1967 r. na mocy uchwały *Title II* z 1965 r. w sprawie racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych powołana została The New England River Basin Commission. W 1968 r. utworzona została The Federal Regional Council (FRC). Jest to jedna z dziesięciu tego typu organizacji w USA, które początkowo na zasadzie eksperymentu utworzono w czterech regionach w 1968 r., a w latach następnych zwiększono ich liczbę do dziesięciu. Główna funkcja FRC — to koordynacja programów rozwoju regionalnego. W 1976 r. powstała w Nowej Anglii kolejna instytucja — The Coalition of Northeastern Governors, utworzona przez przedstawicieli stanów: Connecticut, Massachusetts, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island i Veramont. Nie jest to jednostka planistyczna, lecz spełniająca funkcje doradcze, szczególnie w zakresie problemów energetycznych, transportowych i stabilizacji gospodarczej. Oprócz wymienionych organizacji regionalnych istnieją w Nowej Anglii instytucje utworzone jeszcze przed II wojną światową. Są nimi: The New England Governors Conference i The New England Council. Pierwsza powstała w r. 1937 dla koordynowania współpracy w dziedzinie rozwoju regionalnego między stanami. Jej członkowie wchodzą również w skład najważniejszej instytucji regionalnej Nowej Anglii — The New England Regional Commission. Druga, przedwojenna organizacja — The New England Council — to instytucja prywatna, istniejąca od r. 1925, której zadaniem było popieranie rozwoju przemysłu w regionie i walka z bezrobociem. Oprócz wymienionych instytucji regionalnych istnieje w Nowej Anglii wiele innych o znaczeniu lokalnym. Tymczasem region ten obejmuje tylko 6 stanów (Connecticut, Massachusetts, Maine, New Hampshire, Rhode Island i Veramont). Przykład Nowej Anglii ilustruje pluralizm struktury organizacji regionalnych w Stanach Zjednoczonych.

Zgodnie z przyjętym założeniem, że polityka regionalna — to polityka kształtowania przestrzennych proporcji w gospodarce, realizowana ze szczebla centralnego — przedmiotem analizy są instytucje rządu federalnego i federalno-stanowe. Ze względu na spełniane funkcje, istniejące w USA organizacje regionalne można podzielić na: 1) operacyjno-zarządzające i 2) planistyczno-koordynacyjne. Dominujące znaczenie mają organizacje planistyczno-koordynacyjne. Organizacje operacyjno-zarządzające są w USA tylko dwie: Tennessee Valley Authority i Delaware

---

strumentalities: A New Piece in an Old Puzzle, "Journal of the American Institute of Planners", 38, November 1972, s. 359—368.

Najważniejsze organizacje regionalne w USA
The main regional organizations in the United States

Organizacje	Rok utworzenia	Zakres terytorialny
1	2	3
Economic Development Administration	Public Works and Economic Development Act of 1965	instytucja rządu federalnego
Tennessee Valley Authority	1933 Act of Congress	autonomiczna korporacja państwowa
Delaware River Basin Commission	1961	federalno-stanowa Delaware, New Jersey, New York, Pennsylvania
Appalachian Regional Commission	1965 Act of Congress	federalno-stanowa Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia
Title V — komisje regionalnego rozwoju — 1965 Act of Congress		federalno-stanowe
Ozarks	1966	Arkansas, Kansas, Louisiana, Missouri, Oklahoma
New England	1967	Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Veramont
Upper Great Lakes	1967	Michigan, Minnesota, Wisconsin
Four Corners	1967	Arizona, Colorado, New Mexico, Utah
Coastal Plains	1967	Georgia, North Carolina, South Carolina
Old West	1972	Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming
Pacific Northwest	1972	Idaho, Oregon, Washington
Southwest Border		Wybrzeże Pacyfiku, California, Arizona, New Mexico, Texas
Title I — komisje d/s wykorzystania zasobów wodnych 1965 Act of Congress		federalno-stanowe
Pacific Northwest	1967	Idaho, Montana, Oregon, Washington, Wyoming
Great Lakes	1967	Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania, Wisconsin
Souris-Red Rainy	1967	Minnesota, North Dakota, South Dakota

1	2	3
New England	1967	Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island, Veramont
Ohio	1971	Illinois, Indiana, Kentucky, Maryland, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia, West Virginia
Upper Mississippi	1972	Illinois, Iowa, Minnesota, Missouri, North Dakota, Wisconsin
Missouri	1972	Colorado, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming
Federal Regional Councils	1969	federalno-stanowe z siedzibą w: Bostonie, Nowym Yorku, Fildalfii, Atlancie, Chicago, Dallas, Fort Worth, Kansas, City Denver, San Francisco, Scatlle

River Basin Commission.[20] Pierwsza utworzona została w r. 1933 przez rząd federalny celem aktywizacji gospodarczej stanów znajdujących się w dolinie rzeki Tennessee i będąca autonomiczną korporacją państwową. Delaware River Basin Commission powstała znacznie później, bo w r. 1961, ale próby utworzenia międzystanowej korporacji do spraw kontroli i racjonalnego wykorzystania zasobów wodnych Delaware i jej dorzeczy podejmowane były w połowie lat pięćdziesiątych. Organizacyjnie DRBC różni się od TVA tym, że jest instytucją federalno-stanową, utworzoną wspólnie przez rząd federalny i stany New York, New Jersey, Delaware i Pennsylvania. Rząd federalny oraz rządy stanowe Pennsylvanii, Nowego Jorku i New Jersey wnoszą po 23% operacyjnego budżetu, a Delaware 8%.[21] Węższy zakres od TVA ma również działalność operacyjna DRBC, ponieważ stanowią ją tylko instytucje w zakresie urządzeń wodnych. Działalność TVA obejmuje zaś następujące formy: 1) produkcję energii, 2) produkcję nawozów sztucznych, 3) kontrolę poziomu wód i rozwój żeglugi, 4) kontrolę gospodarki leśnej i zalesianie, 5) rozwój usług socjalnych.

W USA jest natomiast bardzo wiele organizacji regionalnych, spełniających funkcje planistyczno-koordynacyjne, wśród których należy wyróżnić instytucje powołane przez rząd federalny i federalno-stanowe. Na szczeblu centralnym polityka regionalna, polegająca na pomocy tzw. regionom opóźnionym w rozwoju realizowana jest przez EDA (Economic

---

[20] D e r t h i c k: *Between State...*, s. 4.
[21] *Ibid.*, s. 58.

Development Administration). EDA powstała w r. 1965 na miejsce utworzonej w r. 1961 ARA (Area Redevelopment Administration). ARA spełniała podobne funkcje jak EDA, lecz nie była instytucją samodzielną, a tylko agencją Departamentu Handlu USA i dysponowała mniejszą ilością środków, stąd i zakres jej działalności był węższy.

Najbardziej rozpowszechnionym typem organizacji regionalnych w Stanach Zjednoczonych są jednostki planistyczno-koordynacyjne, tworzone przez rząd federalny w porozumieniu z rządami stanowymi, ale również wśród tego typu instytucji można wyróżnić trzy ich rodzaje. Pierwszy stanowią komisje regionalne utworzone zgodnie z ustawą *Title V* z 1965 r., powołane dla prowadzenia kompleksowej działalności celem aktywizacji gospodarczej regionów i podniesienia stopy życiowej ich mieszkańców. Do chwili obecnej istnieje w USA dziewięć tego rodzaju komisji regionalnych.[22]

Drugi rodzaj organizacji — to sześć komisji do spraw gospodarki wodnej, powołanych na podstawie ustawy *Title II* z 1965 r. W komisjach tych reprezentantami rządu federalnego są: przewodniczący, mianowany przez prezydenta oraz przedstawiciele federalnych departamentów, które zainteresowane są planowaniem i racjonalnym wykorzystaniem zasobów wodnych, a także ich czystością. Główny cel powołania tych instytucji — to racjonalna gospodarka wodą w skali całego kraju. W komisjach regionalnych, utworzonych na podstawie ustawy *Title V*, rząd federalny reprezentowany jest tylko przez jednego przedstawiciela (federal co-chairman), który posiada swoje biuro w Waszyngtonie.

Celem koordynowania działalności organizacji regionalnych pod koniec lat sześćdziesiątych rozpoczęto tworzenie kolejnych instytucji FRC (Federal Regional Councils). Zasadnicza ich funkcja polega na organizowaniu współpracy między instytucjami rządu federalnego i stanami oraz jednostkami urbanistycznymi. Obszar kraju podzielony został na dziesięć tzw. standardowych regionów i dla każdego z nich utworzono Federal Regional Councils. Podział ten nie pokrywa się z podziałem na regiony planistyczne, dla których na mocy uchwały *Title V* utworzone zostały komisje regionalne.

Analiza działalności tylko najważniejszych podmiotów polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych świadczy o braku kompleksowego działania w tej dziedznie. Mimo istnienia dużej liczby organizacji regionalnych nie ma centralnej instytucji do spraw rozwoju regionalnego, która zajmowałaby się koordynacją działalności w skali ogólnokrajowej. Zestawienie najważniejszych organizacji regionalnych w USA podaje tabela.

---

[22] *Ibid.*, s. 6—7.

ZAKOŃCZENIE

Polityka regionalna w skali ogólnokrajowej jest w Stanach Zjednoczonych prowadzona już ponad 40 lat. Jej początki mają ścisły związek ze wzrostem aktywności państwa kapitalistycznego po kryzysie 1929—1933. W Stanach Zjednoczonych polityka regionalna pojawiła się jako część składową programu New Deal. Natomiast próby planowania rozwoju w skali lokalnej, a przede wszystkim planowanie rozwoju miast, miały miejsce znacznie wcześniej, bo już pod koniec XIX w. Pierwsze dyskusje na ten temat rozpoczęły się jeszcze wcześniej. W latach 1800—1830 rozważano propozycję Alberta Gallantina dotyczącą stworzenia ogólnokrajowego systemu transportowego, który w istotny sposób wpłynąłby na integrację ekonomiczną poszczególnych obszarów kraju.

Praktyczne działania rozpoczęły się 100 lat później, w drugiej połowie lat trzydziestych XX w. Działania te przybrały dwie podstawowe formy. Pierwsza polegała na wydzieleniu środków z budżetu federalnego na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, z których większość zlokalizowana została w regionach południowych. Rozwój inwestycji infrastrukturalnych miał na celu:

1) stworzenie miejsc pracy dla ogromnej rzeszy bezrobotnych,
2) pobudzenie inwestycji prywatnych.

Druga forma realizowanej w ramach New Deal polityki regionalnej zmierzała do tworzenia państwowych organizacji regionalnych. Organizacje te miały za zadanie podejmowanie różnych rodzajów działalności, ale podporządkowanych jednemu celowi — aktywizacji regionów słabo rozwiniętych. Pierwszą tego typu organizacją stała się utworzona w r. 1933 Tennessee Valley Authority. Objęła ona swoją działalnością obszary 7 stanów południowych, odczuwających deficyt energii: Tennessee, Alabamę, Północną Karolinę, Virginię, Georgię, Kentucky i Mississippi. Państwowa korporacja TVA rozpoczęła:

1) produkcję nawozów sztucznych,
2) produkcję energii,
3) kontrolę poziomu wód i rozwój żeglugi.

Formy działalności TVA zdeterminowane zostały przede wszystkim warunkami naturalnymi, ekonomicznymi i społecznymi regionu. Sam region zaś wyznaczony został przez czynnik fizjograficzny — dorzecze rzeki Tennessee. Działalność TVA miała spowodować istotną poprawę dochodów ludności w regionie, które w r. 1929 wynosiły w przeliczeniu na 1 osobę tylko około 44% średniego dochodu krajowego. W latach 1945—1976 kształtowały się następująco[23]: 1945 — 64%, 1950 — 59%, 1960 —

[23] 1976 Annual Report TVA, Knoxville, 1976, s. 85.

64%, 1964 — 69%, 1975 — 77%. Dane wskazują, że w stosunku do r. 1929 sytuacja w dochodach ludności wyraźnie poprawiła się i aktywizacyjnych funkcji TVA nie można kwestionować. Ale przykład TVA nie został w USA powtórzony do tej pory (w wielu innych krajach utworzono podobne organizacje, wzorując się na TVA). Stanowi ona jedyny przykład korporacji państwowej powołanej dla aktywizacji regionu.

Lata czterdzieste i pięćdziesiąte, jak już była o tym mowa, nie przyniosły żadnych nowych form w rozwoju polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych. Nastąpiło zahamowanie rozwoju interwencjonizmu państwowego, a tym samym i polityki regionalnej. Prezydent Eisenhower i jego administracja nie popierali rozwoju własności państwowej i wszelkiej działalności zmierzającej do ograniczenia swobody kapitału prywatnego.

Lata sześćdziesiąte przynoszą ożywienie akcji popierających rozwój regionów słabo rozwiniętych. Znajduje to swój wyraz w tworzeniu instytucji planistyczno-koordynacyjnych. Funkcje takie spełniają liczne już dzisiaj federalno-stanowe komisje regionalne. Programy tych komisji w dużej mierze mają charakter życzeń, gdyż brak środków ogranicza bezpośrednią działalność.

Trudno uznać efekty polityki regionalnej w USA za osiągnięcia. Są to ciągle próby regulowania dysproporcji w terytorialnej strukturze gospodarki, które w warunkach pogarszającej się koniunktury lat siedemdziesiątych przynoszą coraz mniej wymierne rezultaty.

Reasumując należy stwierdzić, że skuteczność polityki regionalnej w Stanach Zjednoczonych ograniczana jest przez następujące czynniki:

1) niedobór środków finansowych — sumy asygnowane z budżetu federalnego i stanowych są niskie,

2) stosunkowo wąski zakres działań bezpośrednich, np. inwestycje publiczne,

3) mnogość instytucji regionalnych: federalnych, federalno-stanowych, stanowych, lokalnych,

4) brak kompleksowych, perspektywicznych programów rozwoju regionalnego, które winny być opracowywane na szczeblu centralnym.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена проблеме развития региональной политики в США. Исходной точкой для характеристики этого развития является анализ условий и причин возникновения региональной политики. Затем рассматривается сфера действия этой политики с середины 30-х годов до середины 70-х, выделяются при этом три этапа развития этой деятельности: I — 30-е годы, II — 40—50-е го-

ды, III — 60—70-е годы. После этого анализируются важнейшие организации, занимающиеся реализацией региональной политики. В заключение дается оценка эффективности этой политики.

SUMMARY

The article discusses problems of the development of regional policy in the United States. The starting point for the characterization of this development is a discussion of the conditions and causes of the origination of regional policy. This is followed by a presentation of the range of this policy from the middle of the 'thirties to the middle of the 'seventies, distinguishing three main stages in the development of this activity, namely, the first stage being shaped in the 'thirties, the second — in the 'forties and 'fifties, and the third stage — in the 'sixties and 'seventies.

The presentation of the evolution of regional policy is followed by a discussion of the major institutions concerned with its realization. The effectiveness of this policy is evaluated in the conclusion of the paper.